

Publicado 2020-06



María del Mar Soto Moya:

**Objetivos de desarrollo sostenible y Economía Circular. Desafíos en el ámbito fiscal.**

Granada, Comares, 2019.

Alicia I. Peragón Márquez

Profesora Colaboradora, Departamento de Economía, Universidad de Jaén.  
[aperagon@ujaen.es](mailto:aperagon@ujaen.es)

---

**RESUMEN**

Recensión del libro: *Objetivos de desarrollo sostenible y Economía Circular. Desafíos en el ámbito fiscal* (Comares, Granada, 2019) de María del Mar Soto Moya.

**ABSTRACT**

Book review: *Objetivos de desarrollo sostenible y Economía Circular. Desafíos en el ámbito fiscal* (Comares, Granada, 2019) de María del Mar Soto Moya.

**PALABRAS CLAVE**

desarrollo sostenible | Economía Circular

**KEYWORDS**

sustainable development | Circular Economy

---

El libro objeto de esta reseña aborda un tema de enorme actualidad y trascendental para el devenir de nuestro planeta y sus pobladores: los objetivos de desarrollo sostenible (ODS, en adelante) y la Economía Circular. Concretamente se centra y reflexiona sobre los mecanismos que desde el área del Derecho Fiscal y Tributario se ofrecen para facilitar el proceso de transformación hacia el nuevo modelo socioeconómico que se propugna en el ámbito de la Unión Europea: la Economía Circular.

Este cambio de paradigma no está exento de complejidad, ya que implica a numerosas y diversas disciplinas (Ecología, Economía, Derecho, Biología, Geología, Ingeniería, Antropología, Sociología, Psicología, etc.) que, en mi opinión, deben aportar y aunar su visión y sus conocimientos para lograr que el proceso, ya iniciado, sea exitoso y culmine con una mejora real del bienestar social de quienes hoy habitamos este mundo, así como de las generaciones venideras.

Con esta obra se contribuye a este necesario debate transdisciplinar al permitir ampliar y enriquecer el punto de vista de aquellos/as lectores/as, especialistas en otras materias ajenas al Derecho, interesados en la Economía Circular. Además, el libro posibilita, gracias a su contenido y al uso de un lenguaje sencillo y comprensible, una aproximación al conocimiento de este novedoso tema por parte de quienes se acerquen a él por primera vez.

El modelo de crecimiento basado en la economía lineal imperante en las economías desarrolladas, como señala la autora de la obra en su introducción, presenta graves deficiencias que impiden la sostenibilidad del sistema socioeconómico actual, a la par que es fuente de desigualdades, existiendo desde hace ya algunos años diversas iniciativas políticas tanto en el ámbito internacional como en nuestro entorno más próximo que así lo ponen de relieve. A estas hay que sumar los diversos estudios e informes, emitidos por instituciones y organismos internacionales integrados por expertos/as y científicos/as, que avalan la

existencia de un proceso de cambio climático, describen la situación actual de este y realizan previsiones para los próximos años. Esos estudios e informes nos advierten de las amenazas que el cambio climático representa (extinción de especies, aumento de la temperatura media de la superficie de la Tierra, drásticos cambios meteorológicos, muertes prematuras debidas a la contaminación atmosférica, etc.) y de la imperiosa necesidad de tomar medidas para frenarlo. Como consecuencia, ya se están adoptando medidas para reducir la emisión de gases de efecto invernadero, que deberían ir acompañadas de un impulso a las energías renovables en sustitución de los combustibles fósiles.

En este contexto, la Unión Europea apuesta por un nuevo modelo, la Economía Circular, con el objetivo de lograr “una verdadera transformación hacia una economía sostenible, hipocarbónica, eficiente en el uso de los recursos y competitiva, que genere nuevas ventajas competitivas y sostenibles para Europa” (p. 5) y es aquí donde, según la autora, el Derecho cobra especial relevancia como instrumento eficaz en el “fomento del consumo responsable, la energía limpia, una economía más circular y, por ende, una sociedad sostenible” (p. 6). Sin embargo, “las políticas públicas tributarias incentivadoras de la sostenibilidad son todavía escasas a nivel estatal y regional” (pp. 6 y 7). Prueba de ello son las recomendaciones de la Comisión Europea para que nuestro país desplace la presión fiscal desde el trabajo hacia los impuestos ambientales, sobre todo hacia los que gravan la energía y el transporte.

El libro está estructurado en cinco capítulos además de la ya comentada introducción y de unas reflexiones finales. Los tres primeros nos permiten conocer el estado actual de la cuestión. El primero y el segundo muestran de forma sintética los aspectos más relevantes de los ODS y de la Economía Circular, así como las interrelaciones que existen entre ambos. El tercero recoge las diferentes iniciativas normativas adoptadas en el seno de la Unión Europea y en España. Los capítulos restantes, una vez conocido el contexto general, están focalizados en las reflexiones sobre el papel que el Derecho y, en particular, los instrumentos del Derecho Financiero y Tributario han desempeñado en la transición a la Economía Circular.

El primer capítulo, “La Economía Circular entre los objetivos de desarrollo sostenible”, muestra el origen y la evolución de un concepto que no es nuevo: el desarrollo sostenible. Además, sintetiza los antecedentes y el proceso que culminó en el año 2015 con el establecimiento de los ODS en la Agenda 2030 de Naciones Unidas y enuncia estos últimos junto a algunas de las metas establecidas. Según la autora, las actuaciones desarrolladas en el ámbito de la Economía Circular, a pesar de que esta no se mencione expresamente en los ODS, pueden influir en la consecución de estos. Así, expone los objetivos 6, 7, 13, 14 y 15 como ejemplos de la conexión directa que existe con la Economía Circular y los cinco primeros, como muestra de su relación indirecta. Si bien señala a algunos autores que han cuestionado la pertinencia de la Economía Circular como instrumento para alcanzar los ODS, coincide con aquellos autores para quienes la implementación de este nuevo modelo es necesaria para lograrlos con el fin último de conseguir la sostenibilidad económica, ambiental y social.

En el segundo capítulo se aborda el concepto de Economía Circular. Para ello, en primer lugar, se describe el modelo de economía lineal (el cual, a pesar de la progresiva concienciación desde la década de 1970 sobre la importancia del desarrollo sostenible, ha prevalecido hasta nuestros días) y se exponen las causas de su insostenibilidad: posibilidad de generación de pérdidas y de residuos estructurales, volatilidad de los precios de los recursos que incrementa la incertidumbre en detrimento del crecimiento económico, riesgo de falta de suministros (dependencia de las importaciones) y deterioro de los sistemas naturales.

En oposición a la idea de compra y propiedad de los bienes y servicios, presente en la economía lineal, se hace referencia a la reciente aparición de la economía colaborativa, la cual pretende dar utilidad a bienes infrautilizados mediante el intercambio entre pares. Esta se enmarca dentro de la innovación social (esto es, de la aparición de nuevos procesos o modos de hacer las cosas que impliquen una mejora social), que ha surgido para dar respuesta a los crecientes problemas sociales que los poderes públicos son incapaces de resolver, problemas que se han agudizado a raíz de la reciente crisis económica. No obstante, debido a los recursos tecnológicos existentes, la economía colaborativa se ha transformado, en muchos casos, en la denominada economía de plataforma, donde el objetivo principal

no es ya la ayuda mutua, sino el beneficio económico.

Seguidamente, un segundo apartado de este capítulo se centra en la Economía Circular. En él se repasan las diferentes definiciones dadas a este término, cuyo origen se halla en la Economía y la Ecología, y que es aún objeto de debate transdisciplinar. Además, se analizan las principales características de este nuevo modelo: 1) posee una estrecha interrelación con el concepto de responsabilidad social, ya que son necesarios nuevos hábitos de comportamiento de los ciudadanos, las empresas y las administraciones públicas orientados hacia objetivos no solo económicos, sino también medioambientales y sociales; 2) tiene vocación de permanencia y no va en contra del crecimiento económico, generando, incluso, nuevas oportunidades de negocio; 3) se basa en la eficiencia, ya que persigue el máximo aprovechamiento de los recursos productivos y la minimización en la generación de residuos, por lo que entra en conflicto con la obsolescencia programada; 4) es un modelo viable, habiendo sumado a la “teoría de las Rs” (reducir, reutilizar, reciclar) los siguientes componentes: repensar, rediseñar, reparar, refabricar, recuperar energía, revalorizar y redistribuir; 5) sus actuaciones son sostenibles; y por último, 6) crea valor económico y social más allá de la maximización del beneficio.

El capítulo finaliza con un tercer apartado en el que se ofrece la explicación, ilustrada con un esquema gráfico, del funcionamiento de la Economía Circular y se comentan los principios que deben presidir sus estrategias: regenerar, compartir, optimizar, desarrollar procesos en bucle, virtualizar e intercambiar.

El tercer capítulo está dedicado a relatar la evolución que durante los últimos cinco años han seguido las iniciativas sobre la Economía Circular que han emanado desde las instituciones de la Unión Europea y su repercusión en la normativa española, tanto estatal como autonómica.

En el año 2014 se realizó una primera aproximación al modelo de la Economía Circular, en la que se sentaron las bases de este, sobre todo en la esfera de la investigación, pero no se propusieron medidas concretas hasta finales de 2015 con la *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las regiones, “Cerrar el círculo: un plan de acción de la UE para la Economía Circular”*. La autora analiza brevemente el contenido del Plan recogido en dicha Comunicación y comenta las propuestas más significativas de cada uno de los ocho apartados en los que está articulado: 1) diseño y producción de los bienes, 2) consumo, 3) gestión de los residuos, 4) impulso del mercado de materias primas secundarias y la reutilización del agua, 5) áreas prioritarias (plásticos, residuos alimentarios, materias primas críticas, materiales de construcción y demolición, biomasa y bioproductos), 6) innovación, inversión y otras medidas horizontales, 7) seguimiento de los avances y 8) conclusión. Además, la profesora María del Mar Soto destaca algunas de las medidas específicas que el citado Plan contempla, concluyendo con una alusión a los avances producidos, que son indicativos de que aún queda mucho margen de mejora y mucho trabajo por hacer en todos los ámbitos geográficos.

A continuación se exponen las diferentes normativas europeas: directivas y reglamentos relativos a la gestión de residuos y a las energías renovables, así como las estrategias recientemente publicadas, entre las que destaca el Pacto Verde Europeo.

Respecto a España, en primer lugar, se detallan los compromisos del primer y reciente paso concreto que en esta materia se ha dado en nuestro país: el *Pacto por una Economía Circular: el compromiso de los agentes económicos y sociales 2018-2020*. En segundo lugar, se analiza el borrador del documento *España Circular 2030. Estrategia Española de Economía Circular* (su texto definitivo se aprobó el 2 de junio de 2020 y puede consultarse en la web del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico).

Aunque, como bien señala la autora, los objetivos estratégicos de este documento son similares a los del *Pacto*, me parece interesante subrayar, por su importancia para nuestro país, la acertada adición de un undécimo objetivo dedicado al empleo. Esta *Estrategia*, además, aborda el análisis de la fiscalidad medioambiental en España y la posible armonización de los impuestos autonómicos en materia de residuos.

Finalmente, en relación a la regulación llevada a cabo por las comunidades autónomas, la profesora María del Mar Soto recopila las iniciativas gestadas hasta ese momento (Castilla-La Mancha, Andalucía, País Vasco, Cataluña, Extremadura, Asturias, Galicia y Navarra). Entre ellas, destaca como pionera Castilla-La Mancha, al adelantarse, incluso a la normativa estatal, con la Ley 7/2019, si bien la única medida concreta que establece es la creación de un tributo que grave el depósito de residuos y deja pendiente de aprobación la *Estrategia* correspondiente, donde se plasmarían actuaciones específicas.

Por lo que concierne al cuarto capítulo, titulado “La intervención pública en la Economía Circular: su justificación en el ámbito de las políticas fiscales”, en él se exponen fundamentalmente las ideas que referiré a continuación.

El Derecho adquiere importancia en este cambio de modelo. Las herramientas jurídicas pueden tener tanto un carácter directo (control administrativo y normas de obligado cumplimiento) como indirecto (tributos y ayudas económicas para, respectivamente, evitar las acciones perjudiciales y favorecer las socialmente deseables), y pueden incidir de esos dos modos en los comportamientos sociales.

La Economía Circular propugna actuaciones de interés general tanto en el ámbito económico como en el social y persigue la realización efectiva de principios y valores sociales y económicos que están amparados por nuestra Constitución. En consecuencia, se considera superada la cuestión de si destinar gasto público a la consecución de los ODS y de la Economía Circular podría considerarse inconstitucional.

El Derecho debe contribuir a la transformación social. La cooperación entre ciudadanos, empresas y administraciones públicas no ha sido suficiente para solucionar las externalidades negativas generadas hasta el momento. Si bien la utilización de instrumentos como los *nudges* puede ser positiva, resulta insuficiente, siendo una utopía en la actualidad pretender alcanzar la transformación solo mediante la concienciación y la sensibilización. Es necesario, también, contar con mecanismos de carácter normativo. En suma, las actuaciones relacionadas con la Economía Circular suponen importantes retos jurídicos que afectan a diversos sectores del ordenamiento y precisan tanto de acuerdos voluntarios por parte de los agentes privados como de la capacidad de concertación y dirección de la estrategia desde el ámbito público.

Aunque en ocasiones existe un *trade off* entre la competitividad y la sostenibilidad, como por ejemplo en el caso de la limitación de precios de la energía eléctrica (supone beneficios para el poder adquisitivo de las familias y para la competitividad internacional a la par que genera ineficiencia al no reflejar los costes externos ambientales originados), la Economía Circular no solo no perjudica el crecimiento económico, sino que conlleva ventajas competitivas al proteger a las empresas de la volatilidad de los precios y ofrece nuevas oportunidades de negocio.

El Derecho Financiero y Tributario puede convertirse en una herramienta al servicio de la sociedad. De hecho, la doctrina jurídica es prácticamente unánime en afirmar la necesidad de la utilización de los instrumentos fiscales en la aproximación a la Economía Circular y varias normativas vinculadas a esta última aluden expresamente al papel desempeñado por los tributos. “Las potencialidades de los instrumentos fiscales son múltiples, tanto en su vertiente disuasoria (desalentar emisiones contaminantes, depósito de residuos, vertidos líquidos, determinados combustibles...) como en la incentivadora (alentar la utilización de vehículos menos contaminantes, utilización de materiales renovables, reutilización de productos...)” (p. 97).

El quinto y último capítulo, titulado “Adaptación del marco normativo fiscal a las necesidades derivadas de la Economía Circular”, aborda, en primer lugar, la ineludible reforma fiscal ecológica, por la que abogan las instituciones públicas europeas y organizaciones como Greenpeace, reforma que aún no se ha acometido en nuestro país. Para que la reforma fiscal verde sea eficaz y la implantación de la Economía Circular no sea una utopía, además de la indispensable implicación de todos los actores involucrados, deben estar presentes los siguientes elementos:

1. Principio “quien contamina paga”. Los gravámenes no deben trasladarse a agentes no

responsables de la contaminación.

2. Responsabilidad ampliada del productor.

3. Principio de jerarquía de residuos: prevención, reutilización, reciclado, recuperación con otros fines y eliminación.

4. Principio de solidaridad.

5. Carácter finalista de los instrumentos de fiscalidad ambiental: la recaudación ha de tener entre sus objetivos compensar las externalidades negativas, la protección social y la protección del medio ambiente.

6. Principio de restauración (muy ligado al anterior, pues supone la reparación del daño ambiental provocado).

7. Principio de prevención.

Por último, este capítulo nos ofrece los aspectos esenciales de los instrumentos fiscales aplicables en el marco de la Economía Circular, siendo comentados los casos concretos, tanto ya existentes como de posible implantación. Para ello, se distingue entre los tributos ambientales (impuesto por vertido de residuos e impuestos sobre extracción de materias primas, utilización de materias primas no renovables, hidrocarburos, carbón, viviendas vacías, productos no reciclables o no reparables, productos con incidencias especialmente negativas y estancias en establecimientos turísticos) y los beneficios fiscales. Estos últimos pueden estar dirigidos a los consumidores (aplicación de un IVA específico para productos y servicios que incluyan criterios de circularidad o de un tipo reducido de IVA sobre la venta de material reciclado o material para reciclar, así como para los servicios de reparación, reutilización y productos de segunda mano) y a las empresas (incentivos fiscales en el impuesto sobre sociedades para determinadas empresas, como las de reparaciones o reacondicionamiento de productos, las que primen los servicios por encima de la propiedad y las que destinen recursos a ecoinnovación).

La obra concluye con un apartado de reflexiones finales en el que se sintetizan a modo de conclusión las ideas más importantes desarrolladas a lo largo del texto.

Desde mi punto de vista, *Objetivos de desarrollo sostenible y economía circular. Desafíos en el ámbito fiscal* es una obra interesante y oportuna (que hoy día cobra aún mayor relevancia en la nueva situación de crisis ocasionada por la pandemia mundial del COVID-19), pues pone sobre la mesa cuestiones que deben ser conocidas y debatidas con urgencia si realmente queremos caminar de manera decidida hacia la construcción de un mundo mejor (los ODS sintetizan muchos de los retos que ese avance conlleva). Ahora se presenta una oportunidad única para hacer balance, reflexionar y pasar a la acción.

La elección por parte de la Unión Europea de la Economía Circular como el modelo hacia cuya consecución deberían tender todas las actividades económicas desarrolladas en su seno supone dar por sentado que queremos seguir apostando por el crecimiento económico y que, de este modo, bastaría con efectuar los pertinentes ajustes en el sistema actual para que lográsemos transitar de la linealidad a la circularidad y así nuestros males desapareciesen. Esta visión me parece bastante limitada y demasiado centrada en las dimensión medioambiental y económica de la actual crisis planetaria, con lo que se dejan en un segundo plano problemáticas sociales acuciantes, como la distribución de la renta y de la riqueza, el desempleo y los movimientos migratorios. Por ello, no deberíamos obviar la existencia de otras alternativas, como el decrecimiento, que pone en tela de juicio la viabilidad del propio desarrollo sostenible, y la Economía del Bien Común; esta última propuesta también se encuentra perfectamente alineada con los ODS y supondría, quizás, una transformación más integral y holística del sistema económico vigente, que, además, estaría más orientada hacia el logro de una mayor justicia social global.